

<sup>3</sup> Zob. *Ustawa z dnia 5.06. 1998 r. o samorządzie województwa*; tekst jedn., Dz.U. 2001.142.1590, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym* tekst jedn., Dz.U.2001.142.1592, z późn. zm.

Słusznie zauważa M. Czuryk, iż „samorząd terytorialny to nie tylko określone terytorium, mienie, środki finansowe czy podstawy prawne działania, ale przede wszystkim czynnik personalny, odpowiedzialny za jakość, zasięg i dostępność świadczonych usług. O wizerunku administracji publicznej decyduje profesjonalizm jej kadry. Dotyczy to również samorządu terytorialnego. Aspekt personalny może zarówno negatywnie, jak i pozytywnie wpływać na jakość administracji publicznej, w tym także samorządu terytorialnego i w związku z tym należy podejmować wszelkie kroki pozwalające osiągnąć możliwie jak najszerzy stopień profesjonalizacji administracji samorządowej. Tworzenie zawodowych podstaw wykonywania przez samorząd terytorialny zadań lokalnych lub regionalnych to nie tylko kształtowanie statusu pracowniczego w drodze aktów normatywnych, ale również wdrażanie do praktyki administracyjnej postulatów aksjologicznych, które pozwalają na pełne ujęcie personalnej problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego”<sup>4</sup>.

Takim zadaniom i założeniom ma wychodzić naprzeciw uchwalona w dniu 21.11.2008 r. ustawa o pracownikach samorządowych<sup>5</sup>, która z dniem 1.01.2009 r. zastąpiła obowiązującą prawie od początku przemian ustrojowych, poprzednią ustawę regulującą status prawny pracowników samorządowych<sup>6</sup>. Obecna ustawa weszła w życie jako jeden z elementów szerokiego planu zmian w regulacjach dotyczących zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, będąc odpowiedzią na zmiany zachodzące na rynku pracy. Podstawą prawną jej uchwalenia była uchwała Rady Ministrów z dnia 22.01.2008 r. w sprawie dokończenia reformy admini-

<sup>4</sup> M. Czuryk, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna 2010, s. 2.

<sup>5</sup> Dz.U.08.223.1458.

<sup>6</sup> Zob. *Ustawa z dnia 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych*; Dz.U.01.142. 1593, z późn. zm; Ustawa ta była wielokrotnie krytykowana jako przestarzała i stanowiąca barierę dla efektywnego zarządzania kadrami samorządowymi. Na taką ocenę wpływ miało przede wszystkim wielokrotne nowelizowanie tej ustawy, co przy licznych odesłaniach do innych aktów prawnych (m.in. do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o służbie cywilnej, ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Kodeksu pracy czy Kodeksu cywilnego oraz karnego) oraz stosowanych wyłączeniach w zakresie stosowania niektórych przepisów tego aktu powodowało, że ustawa była oceniana jako niespójna wewnętrznie. Wielokrotnie podnoszono, iż przepisy dotychczasowej ustawy oraz aktów wykonawczych w sposób nadmiernie scentralizowany, a zarazem zbyt szczegółowy narzucały samorządom zasady działania. W innych natomiast obszarach zupełnie pomijały istotne elementy zarządzania zasobami ludzkimi (awans, rozwój zawodowy, motywowanie). Poważną wadą poprzedniej ustawy był również brak proporcji w regulacjach poświęconych poszczególnym grupom pracowników samorządowych. Przepisy tej ustawy koncentrowały się głównie na pracownikach mianowanych, co jest o tyle niezrozumiałe, że zatrudnienie tych pracowników przewidziano jedynie w samorządzie gminnym, i to w ograniczonym zakresie.

Również brak jednoznacznego uregulowania statusu sekretarza, zbyt upolitycznienie tej funkcji kłóciło się z rolą wyznaczoną sekretarzowi jako gwaranta jakości i ciągłości pracy urzędu. Z kolei sztywność czasu pracy pracowników samorządowych uniemożliwiała efektywną organizację pracy urzędów, dostosowaną do potrzeb i oczekiwań mieszkańców; zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, druk projektu nr 752 z dnia 8.07.2008 r.*; <http://orka.sejm.gov.pl>.

stracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie<sup>7</sup>. Zgodnie z założeniami twórców, ustawa ma umożliwić pełniejsze dostosowanie służby publicznej w Polsce do standardów obowiązujących w innych krajach europejskich, które zostały sformułowane w rekomendacji Komitetu Rady Europy nr R/2000/6 przyjętej 24.02.2000 r.<sup>8</sup>

Omawiana ustawa wprowadza szereg zmian w dotychczasowej regulacji oraz wiele zupełnie nowych rozwiązań. Jest ona rezultatem analizy dostrzeżonych w dotychczasowej praktyce problemów oraz postulatów pracowników samorządowych. Głównym celem ustawy jest uregulowanie zadań i obowiązków pracowników samorządowych oraz stworzenie podstaw do sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny. Ustawa już w art. 1 wprowadza pewne *novum* w stosunku do regulacji poprzedniej. W odróżnieniu od ustawy z dnia 22.03.1990 r. obecnie obowiązująca ustawa rozpoczyna się *quasi* – preambułą:

„W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”.

Wprowadzenie uroczystego wstępu do nowej ustawy, nieco mylnie w uzasadnieniu projektu nazwanym preambułą<sup>9</sup>, ma na celu podkreślenie doniosłości roli pracownika samorządowego, wskazuje ponadto na istotne cele, jakie niesie ze sobą przedmiotowa regulacja<sup>10</sup>.

Jak zauważają W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, art. 1 stanowi swoistą deklarację ustawodawcy w zakresie intencji, dla których wydane zostały postanowienia tego aktu prawnego. Jako nadrzędny cel przedmiotowej regulacji ustawodawca wskazał zapewnienie zawodowego, rzetelnego

i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Autorzy ci wskazują, iż komentowany artykuł określa wprost aksjomaty, na których podstawie powinny być realizowane zadania publiczne przez samorząd terytorialny. Pierwszym z aksjomatów, o których mowa w treści komentowanego artykułu, jest zawodowe wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Za *Słownikiem języka polskiego*, pojęcie zawodowy definiują jako *będący kimś z zawodu, trudniący się czymś stale, w ramach swojego zawodu*<sup>11</sup>. Zawodowe wykonywanie zadań oznacza zatem profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pra-

<sup>7</sup> M.P.08.8.99.

<sup>8</sup> Por. *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, op. cit.

<sup>9</sup> Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, op. cit.; Słusznie zauważa Ewa Gierach, iż *preambuła* jest to część nieartykułowana (wstęp) aktu normatywnego, w której prawodawca odwołuje się do określonego systemu wartości, tradycji, wydarzeń z przeszłości oraz przedstawia genezę, cele i najważniejsze zasady danego aktu prawnego; zob. *Opinia prawna Ewy Gierach z dnia 21.10.2008 r. dotycząca rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych*, druk projektu 752; Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl>; por. też Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU z 2007 r., seria A, nr 5, poz. 48.

<sup>10</sup> A. Szewc, T. Szewc słusznie zauważają, iż przepis ten powinien być dodatkowo traktowany jako ważna dyrektywa teologicznej (celowościowej) wykładni przepisów ustawy; A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 46.

<sup>11</sup> Por. *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1969, s. 990.

owników samorządu terytorialnego, natomiast dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych. Wobec tego zawodowe wykonywanie zadań publicznych oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym nie ma charakteru zajęcia przejściowego, lecz stanowi stałe źródło utrzymania oraz miejsce pracy zapewniające osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Jednocześnie jest to takie działanie, które pracownik samorządu terytorialnego, pojmując swoją pracę jako służbę, podejmuje w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a ponadto w sposób lojalny wobec państwa i urzędu podporządkowuje się poleceniom służbowym przełożonego<sup>12</sup>.

Natomiast termin *rzetelny* w znaczeniu słownikowym jest definiowany jako *wypełniający należycie swoje obowiązki, uczciwy, słowny, solidny, sumienny, godny zaufania*<sup>13</sup>. Sama zasada rzetelności w wypełnianiu zadań publicznych przez samorząd terytorialny znajduje dookreślenie przede wszystkim w rozdziale 3, określającym obowiązki pracownika samorządowego. W omawianym zakresie ustawa wskazuje, że osoba taka realizuje swoje zadania w szczególności w sposób sumienny i sprawny<sup>14</sup>.

Aksjomat bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez pracowników samorządu tłumaczony jest jako *postawa nieopowiadająca się za żadną stroną, osoba niebędąca stronniczą, nieuprzedzona, sprawiedliwa, obiektywna*<sup>15</sup>. Wskazuje się, iż w przypadku pracowników samorządu terytorialnego będzie to więc taki sposób realizacji zadań, w którym jedynym, wyłącznym pryzmatem, przez który pracownik rozważa sposób załatwienia sprawy, jest norma prawna, na której podstawie wydaje się decyzję, z uwzględnieniem zasady jednakowego traktowania podmiotów w sprawie i działania w sposób obiektywny. Powierzone zadania publiczne pracownicy samorządu terytorialnego powinni wykonywać bezstronnie, mając na uwadze przede wszystkim konieczność działania w interesie państwa. Bezstronność (w tym neutralność polityczna) to wartość systemowa, która wpisuje się w kanon podstawowych wartości demokracji. Jednocześnie ma ona stanowić gwarancję, nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów. Zasada bezstronności znajduje rozwinięcie w części ustawy, która określa obowiązki i uprawnienia pracownika samorządowego<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa..., op. cit.*, s. 4, 6; por. też W. Drobny, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 38 i n.

<sup>13</sup> Por. *Słownik języka..., op. cit.*, s. 729.

<sup>14</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa..., op. cit.*, s. 6-7.

<sup>15</sup> Por. *Słownik języka..., op. cit.*, s. 41.

<sup>16</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa..., op. cit.*, s.7; por. też. wyrok TK z dnia 12.12.2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94; wyrok TK z dnia 13.11.2003 r., K 51/02, Dz.U. Nr 199, poz. 1952.

## Pracownicy samorządowi

Zakres podmiotowy przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wyznaczają art. 2 i 3. Art. 2 w ujęciu pozytywnym enumeratywnie określa katalog osób poddanych jurysdykcji ustawy, natomiast art. 3 zawiera generalne z niego wyłączenie.

Zgodnie z art. 2 ustawę stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- 3) urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych;
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zatem na gruncie omawianej ustawy przesłanką decydującą o objęciu pewnej kategorii pracowników jurysdykcją ustawy o pracownikach samorządowych jest nie rodzaj wykonywanej pracy, lecz miejsce zatrudnienia. Nie jest pracownikiem samorządowym osoba związana stosunkiem pracy z inną niż wymieniona jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

Art. 3 z kolei zawiera generalne wyłączenie spod jurysdykcji komentowanej ustawy pracowników zatrudnionych w urzędach i jednostkach organizacyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy<sup>18</sup>.

Jako ciekawostkę można wskazać na pewien lapsus, jaki przytrafił się ustawodawcy. Mianowicie takie ujęcie zagadnienia jak w cytowanych artykułach, stwarza domniemanie, iż oprócz wymienionych grup pracowników samorządowych istnieją jeszcze jakieś inne grupy pracowników samorządowych,

<sup>17</sup> Por. H. Szewczyk, *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po wejściu w życie reformy administracji publicznej*, PiZS 1999, Nr 12, s. 18 i nast.; Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 38; A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s. 110; zob. też uchwała SN z 19.08.1992 r., w spr. I PZP 54/92, OSNC 1993, Nr 5, poz. 71.

<sup>18</sup> Za A. Piskorz-Ryń i I. Ślęczkowską można wskazać następujące grupy zawodowe wyłączone z obszaru pojęcia „pracownik samorządowy”: 1) nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez samorząd terytorialny oraz osób zatrudnionych w tych szkołach, ale niebędących nauczycielami - zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.); 2) pracowników socjalnych - zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.); 3) pracowników samorządowych instytucji kultury - zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.); 4) pracowników zatrudnionych w komunalnych zakładach budżetowych - zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej; A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych, Komentarz*, Wrocław 2009, s. 18.

niezatrudnione w ww. jednostkach, które nie zostały objęte regulacją niniejszej ustawy. W konsekwencji ujęcie takie prowadzi do mylnego wniosku, że przepisy ustawy będą miały zastosowanie jedynie do części pracowników samorządowych<sup>19</sup>.

Ustawa znacznie zmieniła, a jednocześnie dookreśliła i ujednoliciła podstawy zatrudnienia w administracji samorządowej. Zgodnie z art. 4 ustawy zatrudnienie pracownika samorządowego odbywa się na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę. Tym samym w sposób jednoznaczny rozstrzyga dotychczasowe wątpliwości co do zatrudnienia na stanowisku urzędniczym oraz urzędniczym kierowniczym na innej podstawie niż umowa o pracę.

Słusznie podnosi się w doktrynie, iż wprowadzenie do ustawy o pracownikach samorządowych trzech odmiennych podstaw zatrudnienia implikuje funkcjonowanie w pragmatyce zawodowej pracowników samorządowych trzech wyżej wymienionych rodzajów stosunków pracy. Każdy z nich podlega odrębnemu reżimowi prawnemu, inaczej wyglądają kwestie nawiązania, zmiany treści i ustania tych stosunków, zróżnicowane są prawa i obowiązki pracowników, a z naruszeniem obowiązków łączą się odrębne rodzaje odpowiedzialności pracowniczej. Podnoszone jest, iż rozwiązanie prawne, w którym w ramach jednej pragmatyki zawodowej funkcjonują różne formy prawne nawiązania stosunku pracy, nie ma uzasadnienia merytorycznego i traktowane powinno być jako wyraz braku skryształizowanej koncepcji stosunku pracy pracowników samorządowych u prawodawcy<sup>20</sup>.

Na uwagę zasługuje również zmiana, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, w zakresie podstawy zatrudnienia, jaką jest rezygnacja z mianowania jako formy nawiązania stosunku pracy. Twórcy obowiązującej ustawy najwyraźniej stwierdzili, iż jeśli dotychczas mianowanie pracowników samorządowych nie było zbyt powszechne (odbywało się tylko w gminie) oraz że żaden przepis wyższej rangi nie nakazuje wprowadzania do ustawy o pracownikach samorządowych instytucji mianowania, zrezygnowano z tej właśnie formy. W celu zapewnienia okresu przejściowego dla tych pracowników postanowiono, iż dopiero z dniem 1.01. 2012 r. stosunki pracy pracow-

<sup>19</sup> Zob. *Opinia prawna Ewy Gierach z dnia 21.10. 2008 r. dotycząca rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych*, druk projektu 752; Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl>

<sup>20</sup> Zob. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa..., op. cit.*, s. 13; por. też B.M. Ćwiertniak, *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi de lege ferenda)*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 111, 112; Warto również wskazać na pogląd J. Brzezińskiego który stwierdza: „*idea korpusu służby samorządowej sprowadza się do tego, iż zarządzanie administracją publiczną należy podzielić na dwie sfery: polityczną, sprawowaną przez osoby wybierane w wyborach powszechnych, oraz niezależną politycznie, zobiektywizowaną merytorycznie, gwarantującą ciągłość wykonywania zadań publicznych niezależnie od zmian w sferze politycznej. (...) Trzon korpusu samorządowego mogliby razem tworzyć sekretarze i skarbnicy, pod warunkiem, że ich status pracowniczy byłby podobny. Rozdzielenie ich statusu pracowniczego poprzez zmianę trybu ich zatrudniania i zwalniania, zróżnicowanie udziału organu stanowiącego w tym procesie oddała od siebie te dwie grupy pracownicze i (...) utrudniać będzie w przyszłości stworzenie prawdziwego, jednolitego, korpusu samorządowego.*”; J. Brzeziński, *Pozory nowej jakości*, Wspólnota 2008, Nr 23, s. 12-13.

ników samorządowych mianowanych przekształcą się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 54 ust. 1 ustawy).

Jednakże w celu umożliwienia pracodawcy samorządowemu już teraz wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników mianowanych, przewidziano regulacje dotyczące rozwiązywania z nimi umowy o pracę (art. 55 ustawy). W art. 59 ust. 2 wskazano ponadto, iż do wynagrodzenia pracowników samorządowych mianowanych będą miały zastosowanie przepisy obecnie obowiązujące w tym zakresie. Analogicznie bowiem jak w przypadku pracowników samorządowych, z którymi stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania, dla pracowników mianowanych także nie można stworzyć regulaminu wynagradzania, jedyną formą określenia dla nich sposobu i wysokości wynagradzania jest rozporządzenie<sup>21</sup>.

Również z dniem wejścia w życie ustawy dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie powołania innych niż zastępca wójta, burmistrza, prezydenta i skarbnika przekształciły się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, chyba że odrębne przepisy przewidują nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania (art. 53 ust. 1 ustawy). Zmiana ta dotyczy głównie podstawy zatrudnienia sekretarza. Wiąże się z to kompleksową przebudową statusu prawnego sekretarza, o czym w poniższej części opracowania.

Nowością w stosunku do poprzedniej regulacji jest również określenie ustawą wykazu stanowisk pracowników samorządowych. Mianowicie, art. 4 p. 2 ustawy stwierdza, iż pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:

- 1) urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych;
- 2) doradców i asystentów;
- 3) pomocniczych i obsługi<sup>22</sup>.

Tym samym wprowadzono nową kategorię pracowników zatrudnianych na stanowiskach nietypowych dla administracji samorządowej (art. 17 ustawy). Chodzi o stanowiska doradców i asystentów, z którymi umowa o pracę będzie zawierana na czas pełnienia funkcji przez kierownika jednostki. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa będą mogli zatrudniać osoby na stanowiskach doradców i asystentów odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim. Wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę będzie mogło być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Liczba zatrudnionych doradców i asystentów nie będzie mogła przekraczać: w gminach do 20.000 mieszkańców – 3 osoby; w gminach do 100.000 mieszkańców oraz powiatach – 5 osób; w pozostałych gminach oraz województwach – 7 osób.

Istotne zmiany dotknęły pozycji prawnej sekretarza, co ma mu nadać, zamierzoną pierwotną reformą, pozycję gwaranta ciągłości i jakości pracy

<sup>21</sup> Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, op. cit.

<sup>22</sup> Jednocześnie w literaturze podnosi się, że wskazane wyliczenie, mimo iż w ujęciu literalnym stanowi katalog zamknięty, w rzeczywistości nie obejmuje innych istniejących grup stanowisk objętych przez pracowników samorządowych; por. W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 16.

urzędu samorządowego. Przede wszystkim wprowadza się obowiązek zatrudniania sekretarza na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 1 ustawy). W związku z powyższym zatrudnianie i zwalnianie sekretarza przechodzi do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka. Stosunek pracy z sekretarzem będzie się nawiązywało poprzez stałą umowę o pracę. Określono również konieczne kwalifikacje dla zajmowania stanowiska sekretarza oraz wskazano możliwe kompetencje bez zamykania katalogu obowiązków.

W stosunku do osoby mogącej pełnić funkcje sekretarza ustawa przewiduje szczególne wymogi, których spełnienie ma stanowić rękojmię właściwego wypełniania przyznanych mu kompetencji<sup>23</sup>.

I tak na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 5 ust. 2 ustawy)<sup>24</sup>. Jednocześnie przepisy przejściowe przewidują, iż sekretarze, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniają warunków związanych z wymaganym stażem pracy, mogą być nadal zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach (art. 53 ust. 4).

Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi (art. 5 ust. 4 ustawy).

Ustawa precyzuje przepisy dotyczące bezpośredniej podległości sekretarza kierownikowi urzędu (art. 5 ust. 3 ustawy). We wskazanym przepisie ustawodawca wprost wskazuje, że sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu. W związku z tym, opierając się na przepisach tzw. ustaw

<sup>23</sup> Kryteria naboru umiejscowione w akcie prawnym rangi ustawy określane są w literaturze przedmiotu jako tzw. rygory selekcyjne. Konfrontowane z kodeksowymi przesłankami zdolności do bycia pracownikiem są traktowane nieraz jako wyraz tzw. szczególnej pracowniczej zdolności prawnej; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa..., op. cit.*, s. 17-18.

<sup>24</sup> Jak zauważa J. Borowicz wydaje się, że pojęcie stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym należy rozumieć ściśle, stosownie do przepisów prawa. Stanowisko zastępcy wójta, jakkolwiek może być postrzegane jako wyższe hierarchicznie, nie jest [...] tożsame z wynikającym z przepisów samorządowego prawa pracy kierowniczym stanowiskiem urzędniczym. Tak więc tylko staż na urzędniczym stanowisku kierowniczym w rozumieniu samorządowego prawa pracy może być brany pod uwagę przy ocenie kandydata na stanowisko sekretarza gminy. Dopuszczalne jest [...] co do zasady rozwiązanie polegające na tym, że zastępca wójta, spełniający jednocześnie ustawowe wymogi zatrudnienia na stanowisku sekretarza gminy, wykonuje zadania zastępcy wójta w ramach stosunku pracy na podstawie powołania w niepełnym wymiarze czasu pracy - oraz, po przejściu procedury naboru - sekretarza gminy na podstawie umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy. Pierwszeństwo w obejmowaniu funkcji p.o. sekretarza gminy powinny mieć osoby spełniające w całości lub w najwyższym stopniu wymogi określone dla tego stanowiska (a więc raczej ktoś z grona osób zajmujących kierownicze stanowisko urzędnicze); zob. J. Borowicz, *Zatrudnienie osoby pełniącej funkcję zastępcy wójta na stanowisku sekretarza gminy*, NZS 2010/2/31.



samorządowych, należy wskazać, że sekretarz gminy na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. podlega bezpośrednio wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, sekretarz powiatu w związku z postanowieniami art. 35 ust. 2 u.s.p. – staroście, natomiast sekretarz województwa zgodnie z art. 43 ust. 3 u.s.w. – marszałkowi województwa.

W przypadku sekretarza wskazano również wprost w ustawie zakaz tworzenia i uczestniczenia w partiach politycznych, co wskazuje, że stanowisko to ma być apolityczne (art. 5 ust. 5 ustawy).

Ustawa określa również kwalifikacje wymagane od innych pracowników samorządowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pracownikiem samorządowym może być osoba, która:

1. jest obywatelem polskim (z zastrzeżeniem, iż kierownik jednostki, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej – art. 11 ust. 2 i 3)<sup>25</sup>.
2. ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych<sup>26</sup>;
3. posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Słusznie M. Dąbrowski wskazuje, iż z art. 60 Konstytucji (Dz.U.97.78.483), („Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednokowych zasadach”) nie można wyprowadzać zakazu dostępu do służby publicznej w administracji samorządowej, skierowanego do obcokrajowców będących obywatelami UE. Ustanowienie prawa cudzoziemców do zatrudniania w samorządach, w świetle omawianej regulacji, jest uzależnione od woli ustawodawcy. Przyznanie bądź odmowa tego uprawnienia ma tu charakter indyferentny. Stąd też należy uznać, że art. 6 ust. 1 pkt. 1 i art. 11 ust. 2 i 3 omawianej ustawy nie są niezgodne z art. 60 Konstytucji, jako że przepis ten nie reguluje statusu obcokrajowców; zob. M. Dąbrowski, *Zatrudnianie obcokrajowców-obywateli UE w polskiej administracji samorządowej*, PiP 2009/11/56.

<sup>26</sup> Kwestia zdolność do czynności prawnej jest uregulowana postanowieniami Kodeksu cywilnego (Dz.U.64.16.93, z późn. zm.). Zgodnie z jego art. 11-14 pełną zdolność do czynności prawnej nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletniości. Jednocześnie nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat 13 oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Natomiast skutkiem braku zdolności do czynności prawnej jest nieważność czynności prawnej dokonanej przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych, przy czym podniesiona kwestia jest nieważna w przypadku zawierania umów należących do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (ust. 2 omawianego przepisu).

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo:

1. posiada co najmniej wykształcenie średnie<sup>28</sup>;
2. nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
3. cieszy się nieposzlakowaną opinią (ust. 3 omawianego przepisu)<sup>29</sup>.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia powyższe wymagania oraz dodatkowo:

<sup>27</sup> Kwalifikacje zawodowe obejmujące poziom wykształcenia i staż pracy, wymagane do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wykonawczego, wydanego na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy. Aktualnie kwestie te normuje rozporządzenie Rady Ministrów z 18.03.2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U.09.50.398, z późn. zm.). Słusznie A. Szewc i T. Szewc zauważają, iż ustalone w nim wymagania to wymagania minimalne dla wszystkich pracowników samorządowych. W stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę pracodawca samorządowy może je podwyższyć w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39. ust. 1 ustawy; A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, op. cit., s. 104-105.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 7.09. 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz.U.2004.256.2572. z późn. zm.) wykształcenie średnie posiada osoba, która ukończyła szkołę ponadpodstawową z wyjątkiem zasadniczych szkół zawodowych, lub osoba, która ukończyła szkołę ponadgimnazjalną (np. 3-letnie licea ogólnokształcące, których ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego, 3-letnie licea profilowane kształcące w profilach kształcenia ogólnozawodowego, których ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego, 4-letnie technika, których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu, a także umożliwiające uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego, 2-letnie uzupełniające licea ogólnokształcące).

<sup>29</sup> Jak trafnie zauważają W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz „przesłankę cieszenia się nieposzlakowaną opinią”, należy ocenić jako nieostrą i ustawowo niedookreśloną. Wskazują, iż pozornie mogłoby się wydawać, że w praktyce niemożliwe byłoby określenie tego atrybutu w sposób precyzyjny i wyczerpujący. Jednak, odwołując się do słownikowego znaczenia pojęcia poszlaki, można wskazać, że jest to *fakt nie stanowiący bezpośredniego dowodu popełnienia przestępstwa przez daną osobę, lecz pozwalający na wniosek pośredni co do przestępstwa i osoby sprawcy* (por. *Słownik języka...*, s. 611). W związku z powyższym wskazują, iż w kontekście administracyjnym osoba o nieposzlakowanej opinii to taka, co do której nie istnieją w danym środowisku społecznym informacje i opinie, jakoby miała dopuścić się czynów społecznie potępianych, a więc np. nieuczciwych, niegodnych, haniebnych. Równocześnie nie jest niezbędne wskazanie prawomocnego orzeczenia sądowego dla uznania, że danej osobie brak waloru nieposzlakowanej opinii. W tym kontekście należy zauważyć, że w krajach o utrwalo- nych tradycjach administracji publicznej coraz większego znaczenia nabierają kodeksy etyczne poszczególnych grup zawodowych; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 22.

1. posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku;
2. posiada wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym (ust. 4 omawianego przepisu)<sup>30</sup>.

Jednocześnie przepisy przejściowe przewidują, iż obecni pracownicy, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniają dwóch ostatnich warunków, mogą nadal być zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach (art. 53 ust. 2 i 3 ustawy).

W nowej ustawie zrezygnowano więc z wymogu 2-letniego stażu na stanowiskach w administracji wobec osób kandydujących na stanowiska kierownicze urzędnicze na rzecz 3-letniego doświadczenia w postaci stażu pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej. Taka regulacja ma na celu zachęcenie do pracy w jednostkach samorządowych osób z doświadczeniem menedżerskim czy biznesowym<sup>31</sup>. Pewne wątpliwości budzi jednak niejasne i nieprecyzyjne określenie, iż działalność gospodarcza ma być zgodna z wymaganiami na danym stanowisku.

#### **Nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym**

Ustawa reguluje również kwestie związane z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy przez wskazanie, który pracodawca samorządowy w stosunku do jakich pracowników samorządowych może te kompetencje wykonywać. Tym samym uporządkowano przy okazji status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Zgodnie z art. 7 ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wykonują:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 2) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego – wobec członków zarządu tego związku;
- 3) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27.07. 2005 r. - *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. 2005.164.1365. z późn. zm.) studia pierwszego stopnia to studia licencjackie lub inżynierskie umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności w określonym zakresie kształcenia, przygotowujące do pracy w określonym zawodzie, kończące się uzyskaniem tytułu licencjata albo inżyniera. Natomiast studia drugiego stopnia to studia magisterskie umożliwiające uzyskanie specjalistycznej wiedzy w określonym zakresie kształcenia, jak również przygotowujące do twórczej pracy w określonym zawodzie, kończące się uzyskaniem tytułu magistra albo tytułu równorzędnego (por. art. 2 ust. 1 pkt 8 prawa o szkolnictwie wyższym).

<sup>31</sup> Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, op. cit.

- 4) kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1 – 3 jednostki.

Z kolei art. 8, 9, 10 ustawy regulują kwestie związane z nawiązaniem stosunku pracy z pracownikami pochodzącymi z wyboru.

I tak: pracodawcą wójta jest urząd gminy. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy dokonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały.

Pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest starostwo powiatowe. Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy dokonuje przewodniczący rady powiatu, a pozostałe czynności – wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, z tym że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu w drodze uchwały. Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu powiatu dokonuje starosta powiatu.

Pracodawcą marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa jest urząd marszałkowski. Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy dokonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności – wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa, z tym że wynagrodzenie marszałka województwa ustala sejmik województwa w drodze uchwały. Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu województwa dokonuje marszałek województwa.

W związku z powyższym zgodzić się należy z W. Drobny, M. Mazurykiem, P. Zuzankiewiczem, że na gruncie komentowanej ustawy ustawodawca konsekwentnie i klarownie uregulował kwestie zasad podziału kompetencji w podejmowaniu czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników samorządowych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, dokonując jednocześnie przejrzystej unifikacji tych zasad<sup>32</sup>.

Rozdział 2 ustawy zawiera osobiłą w stosunku do Kodeksu pracy<sup>33</sup>, szeroko rozbudowaną regulację dotyczącą trybu zatrudniania pracowników samorządowych. Doktryna przy tym wskazuje, iż jest to podyktowane rangą stanowisk w administracji samorządowej i charakterem zadań z nią związanych<sup>34</sup>. Jednocześnie, w stosunku do poprzedniej regulacji znacznie uelastyczniono zasady naboru.

Zgodnie z art. 11 ustawy nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i kon-

<sup>32</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 26.

<sup>33</sup> *Ustawa z dnia 26.06.1974 r. - Kodeks pracy*; tekst jedn.: Dz.U.1998.21.94. z późn. zm.

<sup>34</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 26; por. też D. Bartkowska-Nowak, *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?*, Sam. Teryt. 2001, nr 7-8, s. 85 i n.

kurencyjny<sup>35</sup>. Kierownik jednostki, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdefiniowanie pojęcia „wolnego stanowiska pracy”<sup>36</sup> wyklucza dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne. Ponadto umożliwia w pierwszej kolejności zagospodarowanie własnych kadr jednostki – przeniesienie pracownika w drodze porozumienia z pracodawcą na inne, w tym wyższe stanowisko oraz innych doświadczonych pracowników przenoszonych z innych jednostek samorządowych<sup>37</sup>.

Zgodnie z art. 13 ustawy kierownik jednostki przeprowadzającej nabór został zobligowany do umieszczenia właściwego ogłoszenia w jednostce, w której prowadzony jest nabór (na tablicy informacyjnej), oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. A. Jochymczyk wskazuje, że choć nie znajduje to uza-

<sup>35</sup> Jak zauważają W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz ustawodawca zastosował w omawianym artykule terminy: *otwarty, konkurencyjny, nabór*, bez umiejscowienia w ustawie definicji legalnych tych pojęć. Stąd też, za T. Górzyńską, pojęcie *naboru* definiują jako *przewidzianą przez prawo lub w inny przyjęty powszechnie sposób czynność oceny formalnego przygotowania kandydata oraz sprawdzenia rzeczywistej wiedzy i przydatności do wykonywania określonych funkcji oraz czynność wyboru, na podstawie dokonanej oceny, kandydata najwłaściwszego przy założeniu określonego celu*, (por. T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 36). Z kolei termin *otwarty* definiują jako *konkurs otwarty, konkurs, do którego może stanąć każdy, zebranie, w którym mogą brać udział nie tylko członkowie danej organizacji* (por. *Słownik języka...*, s. 525). W związku z tym, adaptując ten termin do warunków kreowanych postanowieniami komentowanej ustawy, przyjmują, że otwartość naboru oznacza powszechność, jawność i równość ubiegania się o zatrudnienie w samorządzie terytorialnym. Wskazują również, iż *powszechność* to łatwy i bezwarunkowy dostęp do informacji o wolnych stanowiskach pracy dla wszystkich zainteresowanych. Natomiast pojęcie *konkurencyjny* w znaczeniu literalnym tłumaczą jako *rywalizację, współzawodnictwo, a konkurs jako współubieganie się o pierwszeństwo w jakimś zakresie, zdarzenie o określonym programie, mające na celu wyróżnienie przez eliminację najlepszych wykonawców* (por. też *Słownik języka...*, s. 296). Zatem ich zdaniem konkurencyjność naboru na wolne stanowiska urzędnicze oznacza, że w wyniku jego przeprowadzenia zostanie zatrudniona osoba, której wiedza, umiejętności i inne cechy są najbardziej odpowiednie do wykonywania pracy na stanowisku, na które poszukuje się pracownika. Wymienieni autorzy wskazują, iż ustawodawca nie rozwija ani nie precyzuje sposobu realizowania zasady konkurencyjności naboru na wolne stanowiska urzędnicze, pozostawiając te kwestie do rozstrzygnięcia kierownikom urzędów, w których przeprowadzany jest nabór. Kierownicy urzędów powinni wprowadzić taką procedurę przeprowadzenia naboru, która zapewni wyłonienie spośród kandydatów spełniających wymagania podane w ogłoszeniu najbardziej odpowiedniej osoby na dane stanowisko; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 27-28.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 12 ustawy *wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy danej jednostki lub na które nie został przeniesiony inny pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik*.

<sup>37</sup> Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, op. cit.

sadnienia w obowiązujących w tym zakresie przepisach, to wymagania ustawowe w kwestii zamieszczenia ogłoszenia o naborze stanowią jedynie minimum, które musi zostać spełnione i że można takie ogłoszenia umieszczać jeszcze w innych miejscach, za pomocą innych dostępnych powszechnie nośników informacji, jak np. słupy ogłoszeniowe na terenie gminy, prasa lokalna itp.<sup>38</sup>.

Skrócony został czas na składanie dokumentów do 10 dni, analogicznie jak w służbie cywilnej (art. 13 ust. 3).

W doktrynie wskazuje się, iż jedną z podstawowych zasad przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego jest zasada ochrony informacji o kandydatach. Zobowiązuje ona osoby przeprowadzające i nadzorujące nabór do ochrony wszelkich informacji, w szczególności danych osobowych kandydatów zdobytych przez zespół rekrutacyjny w trakcie lub w związku z procesem naboru, z wyłączeniem tych informacji, które w świetle ustawy stanowią informację publiczną<sup>39</sup>.

Toteż zrezygnowano z obowiązku publicznego ogłaszania danych kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne zawarte w ogłoszeniu, przy pozostawieniu wglądu do takiej informacji innym uczestnikom naboru. Przebieg procedury naboru pozostaje jawny dla jego uczestników, natomiast zbyt daleko idący wydawał się poprzedni nakaz ogłaszania wykazu osób spełniających wymagane kryteria, albowiem osoby pozostające w zatrudnieniu u innych pracodawców mogły być narażone na szykany ze strony pracodawców, ponieważ ujawnia się fakt poszukiwania przez nich innego zatrudnienia<sup>40</sup>. Zatem zgodnie z obecną regulacją ogłoszeniu publicznemu będą podlegać wyłącznie informacje o osobie wyłonionej do objęcia stanowiska<sup>41</sup>.

Z art. 14 ustawy wynika obowiązek sporządzenia protokołu z przeprowadzenia naboru w urzędzie. Ustęp 2 omawianego przepisu wskazuje obligatoryjne elementy, jakie powinny zostać zamieszczone w protokole. Konstrukcja tego przepisu powoduje, że katalog tych elementów ma charakter zamknięty.

Obligatoryjne informacje, o których mowa wyżej, to:

- 1) określenie stanowiska, na które był prowadzony nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze;

<sup>38</sup> Zob. A. Jochymczyk, [w:] A. Szewc (red.) *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, op. cit. s. 149.

<sup>39</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 32; zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2009 r. w spr. I OSK 683/09, zgodnie z którym żądanie udostępnienia kserokopii dokumentów potwierdzających wykształcenie, staż pracy i kwalifikacje kandydatów, nie mieści się w pojęciu informacji publicznej, bowiem tak sformułowany wniosek oznacza, że wnioskodawca nie żądał informacji, o których mowa w tym przepisie, dotyczących kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze; *LEX nr 515712, M.Prawn. 2009/18/971, Wspólnota 2009/36/28*.

<sup>40</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu..., op. cit.

<sup>41</sup> Por. art. 13 obowiązującej ustawy z art. 3 b uchylonej ustawy o pracownikach samorządowych.

- 2) liczba nadesłanych ofert na stanowisko, w tym liczbę ofert spełniających wymagania formalne;
- 3) zastosowane metody i techniki naboru;
- 4) uzasadnienie dokonanego wyboru;
- 5) skład komisji przeprowadzającej nabór.

Protokół z naboru, w porównaniu z poprzednią regulacją został uzupełniony o informację dotyczącą składu komisji przeprowadzającej nabór, by procedurę uczynić jeszcze bardziej przejrzystą. Zgodnie z art.15 ustawy po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru jest upowszechniana przez umieszczenie na tablicy informacyjnej w jednostce, w której był przeprowadzony nabór, oraz opublikowanie w Biuletynie przez okres co najmniej 3 miesięcy. Informacja ta zawiera:

- 1) nazwę i adres jednostki;
- 2) określenie stanowiska;
- 3) imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego;
- 4) uzasadnienie dokonanego wyboru albo uzasadnienie nierozstrzygnięcia naboru na stanowisko.

Ustawodawca w artykule tym wprowadził również rozwiązanie na wypadek jeśli w okresie 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru zaistniała konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska. Wówczas możliwe jest zatrudnienie na tym samym stanowisku kolejnej osoby spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole tego naboru<sup>42</sup>.

Stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony. Jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności (art. 16 ustawy).

Artykułem 16 ust 2 oraz 19 wprowadzono obowiązek zatrudnienia na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy oraz służby przygotowawczej dla osób

<sup>42</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz wskazują, iż *ratio legis* tej normy to zapewnienie skuteczności działań administracji z uwzględnieniem racjonalności podejmowanych czynności i realizowanych zadań. Wskazują jednocześnie, iż bezdyskusyjna wydaje się teza, że konstrukcja omawianego przepisu przyznaje organizatorowi naboru jedynie uprawnienie, a nie nakłada obowiązku zatrudnienia kolejnego kandydata z listy najlepszych. Jest to postępowanie w sferze luzu decyzyjnego kierownika jednostki przeprowadzającej nabór. W związku z tym w przypadku gdy organizator naboru, mimo zaistnienia właściwych ustawowo przewidzianych przesłanek, nie skorzysta z prerogatywy wynikającej z omawianego artykułu i zdecyduje się na przeprowadzenie nowego naboru na wolne stanowisko pracy, osobom znajdującym się na kolejnych miejscach listy najlepszych kandydatów w ramach naboru nie przysługuje roszczenie o nawiązanie stosunku pracy. Natomiast w przypadku gdy organizator naboru na wolne stanowisko urzędnicze w samorządzie terytorialnym zdecyduje się na zatrudnienie osoby na podstawie art. 15 ust. 3, wówczas zobligowany będzie do ponownego wypełnienia dyspozycji będącej przedmiotem regulacji ust. 1 i 2 omawianego przepisu; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 34.

podejmujących pierwszy raz pracę na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>43</sup>.

Ustawodawca w sposób ogólny określił, że celem służby przygotowawczej jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Istotną rolę w kierowaniu pracownikiem na służbę przygotowawczą przypisano kierownikowi komórki organizacyjnej, w której jest zatrudniony pracownik, jako osobie posiadającej najpełniejszą wiedzę na temat jego kwalifikacji. Przesądzono ponadto o sposobie zakończenia służby przygotowawczej – w formie egzaminu – jako integralnym i obligatoryjnym jej elemencie. Zrezygnowano z regulacji określającej czas trwania służby przygotowawczej, przyjmując jedynie, że ma trwać nie dłużej niż 3 miesiące. Wynika to z faktu, iż czas trwania służby przygotowawczej powinien mieć charakter indywidualny i być uzależniony od umiejętności i predyspozycji danej osoby, a w konsekwencji od potrzebnego do realizacji programu szkoleń<sup>44</sup>.

Zgodnie z ust. 5 omawianego artykułu na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, kierownik jednostki może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Należy podkreślić, że zwolnienie z obowiązku odbywania służby przygotowawczej nie zwalnia pracownika z obowiązku złożenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. W przypadku negatywnego wyniku powyższego egzaminu stosunek pracy z pracownikiem ulega rozwiązaniu.

Przewidziano ponadto upoważnienie dla kierownika jednostki do wydania aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym (zarządzenia), określającego szczegółowy sposób przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania w tym zakresie egzaminu. Ustawodawca pozostawił mu w tym zakresie dużą dowolność, ponieważ w ustawie brak jest wytycznych chociażby w zarysie określających ramy przeprowadzania służby<sup>45</sup>.

Art. 18 ustawy ustanawia obowiązek składania przez wszystkich pracowników samorządowych ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania powoduje wygaśnięcie stosunku pracy. W doktrynie podnosi się, iż jest to element podkreślający rolę urzędnika samorządowego<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w jednostkach samorządowych na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym (art. 16 ust. 3).

<sup>44</sup> Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, op. cit.

<sup>45</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz wskazują, iż brak uszczegółowienia zasad przeprowadzania służby przygotowawczej na poziomie ustawowym prowadzi do pełnej arbitralności przy określaniu jej zasad, co może negatywnie wpływać na jej jakość; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 38.

<sup>46</sup> Zob. R. Skwarło, *Ślubowanie*, Wspólnota 2008, nr 50, s. 47; W poprzedniej ustawie o pracownikach samorządowych z 1990 r., obowiązek ślubowania dotyczył wyłącznie pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania lub powołania. Nie obejmował on najliczniejszej grupy pracowników samorządowych - pracowników zatrudnionych na podstawie umowy



Obecna ustawa art. 20 wprowadza przepis, który stanowi, że pracownika samorządowego, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, można przenieść na wyższe stanowisko – awans wewnętrzny. Jak zauważają W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, wprowadzenie instytucji awansu wewnętrznego, która nie była obecna w ustawie o pracownikach samorządowych z 1990 r., należy uznać za próbę uelastycznienia przepisów dotyczących zarządzania kadrami w urzędach administracji samorządowej poprzez ustanowienie mechanizmów wewnętrznego awansowania. Ma ona również wymiar motywacyjny, bowiem stanowi ważną zachętę dla pracowników do wykazywania inicjatywy w pracy oraz sumiennego wykonywania powierzonych obowiązków. Należy zauważyć, że stosowanie instytucji awansu społecznego można powiązać z systemem ocen okresowych, które w zobiektyzowany sposób oceniają pracę poszczególnych pracowników<sup>47</sup>.

Art. 21-23 ustawy regulują kwestie związane z przeniesieniem pracownika pomiędzy jednostkami. Mianowicie jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. W okresie tym przysługuje pracownikowi wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Ponadto pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można na jego wniosek lub za jego zgodą przenieść do pracy w innej jednostce, w tej samej lub innej miejscowości, w każdym czasie, jeżeli nie narusza to ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika samorządowego, oraz przemawiają za tym ważne potrzeby po stronie jednostki przejmującej. Przeniesienia dokonuje się w drodze porozumienia pracodawców<sup>48</sup>. W przypadku reorganizacji jednostki pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można przenieść na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli ze względu na likwidację zajmowanego przez niego stanowiska nie jest możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku. Taki pracownik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od wynagrodzenia przysługującego na nowym stanowisku przez okres 6 miesięcy następujących po miesiącu, w którym pracownik został przeniesiony na nowe stanowisko.

---

o pracę. Zgodnie z uchyloną ustawą ślubowanie składane było pisemnie, a za jego niezłożenie nie groziły żadne sankcje.

<sup>47</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 39.

<sup>48</sup> Niestety komentowany przepis nie wskazuje, czy przeniesienie takie ma mieć charakter trwały czy tylko czasowy. Część doktryny dopuszcza zatem przeniesienie zarówno na czas określony, jak i nieokreślony; por. A. Jochymczyk, [w:] A. Szewc (red.) *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, *op. cit.*, s. 188; A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 148. Inni doktrynerzy uznają ten pogląd za błędny, wskazując, iż ustawodawca nie sformułował wprost możliwości czasowego ograniczenia przeniesienia, wobec czego przeniesienie powinno mieć wyłącznie stały charakter; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 40.

## Obowiązki pracownika samorządowego

Przepisy rozdziału 3 odnoszą się do obowiązków pracowników samorządowych. Są one wzorowane na analogicznych przepisach odnoszących się do członków korpusu służby cywilnej. Zgodzić się należy z opinią choćby B. Cudowskiego, iż w większości charakteryzują się one dużą ogólnością, pojemnością treściową i zostały sformułowane w sposób niedookreślony<sup>49</sup>.

Należy zauważyć, iż ustawodawca w obecnej ustawie zrezygnował z instytucji postępowania dyscyplinarnego. Toteż odpowiedzialność pracownicza za naruszenie obowiązków realizowana jest na ogólnych zasadach Kodeksu pracy. T. Mordel zauważa przy tym, iż pojawić może się wątpliwość co do skutecznej egzekucji tych obowiązków pracowniczych określonych przepisami ustawy o pracownikach samorządowych, które nie rodzą odpowiedzialności na podstawie jej przepisów<sup>50</sup>.

Ustawodawca podzielił obowiązki pracowników samorządowych na dwie kategorie: obowiązki podstawowe (o charakterze generalnym) określone w art. 24 ust. 1 (dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli) oraz pozostałe, wymienione w art. 24 ust. 2, stanowiące uszczegółowienie obowiązków wskazanych powyżej (obowiązek przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa; wykonywania zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie; udzielania informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania; dochowania tajemnicy ustawowo chronionej; zachowania uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami; zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim; stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych).

Art. 25 ustawy dotyczy relacji pracowników samorządowych z przełożonymi. Stanowi on, że jednym z obowiązków pracownika samorządowego jest sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego. Równocześnie ustawodawca w art. 25 ust. 2 oraz 3 wskazał dwie sytuacje, w których pracownik samorządowy może odstąpić od wykonania polecenia służbowego.

Pierwsza sytuacja zachodzi, gdy pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki. W takim wypadku pracownik, który otrzymuje polecenie spełniające co najmniej jedną ze wspomnianych powyższych przesłanek, jest zobowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego, a w razie pisemnego potwierdzenia wykonania polecenia służbowego jest obowiązany je zrealizować, jednocześnie informując o tym fakcie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.

<sup>49</sup> Cudowski B., *Ograniczenia swobody zatrudnienia pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, (red.) W. Sanetra, Białystok 2001.

<sup>50</sup> T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, Sam. Teryt. 2009, nr 1-2, poz. 49, s. 56.

W drugiej sytuacji pracownik samorządowy może odstąpić od wykonywania polecenia przełożonego, w przypadku gdy jego realizacja prowadziłaby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a więc jest sprzeczna z prawem karnym lub prawem wykroczeń. W przeciwieństwie do sytuacji opisanej wyżej, w takim przypadku odstąpienie od wykonania polecenia ma charakter absolutny – decyzja pracownika samorządowego jest ostateczna, nie może być zmieniona pisemnym potwierdzeniem polecenia. Pracownik musi natomiast niezwłocznie poinformować w formie pisemnej kierownika jednostki o niewykonaniu polecenia przełożonego.

W art. 26 ustawy ustawodawca wprowadza rozwiązanie gwarantujące zachowanie bezstronności w wykonywaniu zadań służbowych. Mianowicie przeciwstawia się sytuacji powstawania w urzędzie samorządowym stosunku podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie, tzn. obejmującym relacje między rodzicami a dziećmi, dziadkami, rodzeństwem, a także między zięciem, synową i teściami. Zakaz ten dotyczy również osób pozostających ze sobą w stosunku powinowactwa pierwszego stopnia oraz przysposobienia, opieki lub kurateli<sup>51</sup>. Naruszenie ww. zakazu z winy pracownika (np. przez ukrycie powiązań rodzinnych w momencie nawiązywania stosunku pracy) może być uznane za „rażące naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych”. Zatem byłaby to podstawa do zwolnienia takiego pracownika w trybie natychmiastowym. W przypadku gdyby do zakazanej sytuacji doszło bez winy pracownika (np. zawarcie związku małżeńskiego przez osoby pozostające w stosunku bezpośredniej podległości służbowej), wówczas należałoby konwalidować zaistniałą sytuację prawną poprzez zmianę stanowiska pracy jednej z tych osób, bądź rozwiązanie stosunku pracy w drodze porozumienia stron lub wypowiedzenia<sup>52</sup>.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie (art. 27 ustawy)<sup>53</sup>. Obecna ustawa wprowadziła w dotychczasowej regulacji

<sup>51</sup> Doktryna oraz orzecznictwo dość powszechnie rozciąga ten zakaz również na osoby pozostające w konkubinacie; zob. A. Szewc, T. Szewc, [w:] A. Szewc (red.) *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, op. cit., s. 209; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa...*, op. cit., s. 48; Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., IV CK 648/04, OSNC 2006, nr 3, poz. 54.

<sup>52</sup> A. Szewc, T. Szewc, [w:] A. Szewc (red.) *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, op. cit. s. 214.

<sup>53</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, trafnie wskazują, iż oceny okresowe stanowią istotny element zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Są one ważnym mechanizmem umożliwiającym wartościowanie wykonywania powierzonych obowiązków i wyznaczanie kierunków rozwoju zawodowego oraz elementem motywacyjnym. Stanowią dla pracowników źródło informacji, w jaki sposób jest oceniana ich praca. Wobec tego z punktu widzenia pracownika pełnią one funkcję ewaluacyjną (dostarczają informację zwrotną o ocenie pracy, jej jakości oraz stopniu wywiązania się z powierzonych obowiązków) oraz funkcję rozwojową (odnoszą się do potencjalnych umiejętności i możliwości pracownika). Dokonywanie ocen pracowniczych umożliwia gromadzenie istotnych informacji na temat mocnych i słabych stron poszczególnych pracowników, a zarazem ich przydatności zawodowej na konkretnym stanowisku oraz możliwości rozwoju; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Komentarz...*, op. cit., s. 48; zob. też J. Marciniak, *Regulacje wewnętrzne w przedsiębiorstwach*, Warszawa 2007, s. 209-210; S. Płażek,

zmiany w zakresie okresowych ocen pracowników samorządowych. Mianowicie przewiduje się, że oceny nie mogą być przeprowadzane rzadziej niż raz na 2 lata i częściej niż co 6 miesięcy (dotychczas brak było takiej regulacji). Z tym że w przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny, ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny<sup>54</sup>. Uzyskanie ponownej negatywnej oceny, skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

W miejsce rozporządzania Rady Ministrów, jako regulacji zbyt centralistycznej, kwestie związane z ocenianiem pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, takie jak sposób dokonywania ocen, okresy, za które te oceny mają być sporządzane, kryteria, na podstawie których pracownik samorządowy powinien być oceniany, oraz skalę ocen, przekazano do regulacji pracodawcom w zarządzeniu (art. 28 ustawy)<sup>55</sup>.

Ustawa stwierdza również, iż pracownicy samorządowi uczestniczą w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Jednocześnie w ustawie nałożono na pracodawców obowiązek planowania środków na pokrycie kosztów szkoleń pracowników samorządowych, ponieważ szkolenia są jednym z podstawowych uprawnień pracowników samorządowych (art. 29 ustawy).

Dotychczasowy brak kierunkowej regulacji prawnej nie sprzyjał w wielu jednostkach samorządu terytorialnego docenieniu znaczenia polityki szkoleniowej. Dało się zauważyć brak zrozumienia tej kwestii przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na etapie uchwalania odpowiednich środków w budżetach samorządowych. Podniesienie rangi rozwoju zawodowego pracowników samorządowych jest warunkiem koniecznym do skutecznego wykonywania zadań przez samorządy oraz realizuje postulaty Strategii Lizbońskiej<sup>56</sup>.

W stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych doprecyzowano przepisy dotyczące zakazu wykonywania przez nich niektórych zajęć. Mianowicie urzędnik nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami,

---

S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Babiak-Kowalska, R. Skwarło, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 63.

<sup>54</sup> W orzecznictwie oraz doktrynie jednoznacznie przyjmuje się, iż od opinii kierownika urzędu nie przysługuje odwołanie do sądu pracy. Kwestia niezasadności negatywnej opinii może być podniesiona dopiero w odwołaniu od wypowiedzenia umowy o pracę będącej konsekwencją uzyskania drugiej następującej po sobie negatywnej opinii; zob. *Wyrok SN z dnia 05.04.2011 r. w spr. II PK 274/10*, w którym SN stwierdził, iż „brak w ustawie o pracownikach samorządowych przepisu umożliwiającego urzędnikowi, który otrzymuje negatywną ocenę, odwołania się do sądu, nie oznacza niedopuszczalności drogi sądowej”; G. Prawna 2011/72/14; por. też. S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Babiak-Kowalska, R. Skwarło, *Ustawa o pracownikach...*, s. 69.

<sup>55</sup> Zdaniem T. Mordela, rozwiązanie to różnicuje zasady oceny w jednostkach samorządu terytorialnego, a różnicowanie takie może stać się źródłem kontrowersji co do stosowania w stosunkach pracy pracowników samorządowych zasady równości wobec prawa i zasad antydyskryminacyjnych; zob. T. Mordel, *Co zmienia...*, s. 55.

<sup>56</sup> Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, op. cit.

które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30 ustawy)<sup>57</sup>. Sankcje za naruszenie przez pracownika samorządowego zakazów wskazanych w ust. 1 komentowanego artykułu zostały ujęte przez ustawodawcę w art. 30 ust. 2, który stanowi, że są nimi rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia w trybie art. 52 § 2 i 3 k.p. lub odwołanie ze stanowiska (tzw. dyscyplinarne rozwiązanie stosunku pracy).

Art. 31 ustawy nakłada na pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, obowiązek składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. Z obowiązku wyłączeni są pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Podlegają mu natomiast doradcy i asystenci zgodnie z art. 33 ustawy. Oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej pracownik samorządowy składa kierownikowi urzędu, w którym jest zatrudniony. Oświadczenia składa się w terminie 30 dni od dnia podjęcia (rozpoczęcia) działalności lub zmiany jego charakteru (rodzaju). Sankcją za niezłożenie w terminie oświadczenia jest kara upomnienia lub nagany, które mają charakter obligatoryjny.

W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz zauważają, iż w tym wypadku nie obowiązują ograniczenia, o których mowa w art. 109 § 1 k.p., zgodnie z którym kara nie może być zastosowana po upływie 2 tygodni od powzięcia wiadomości o naruszeniu obowiązku pracowniczego i po upływie 3 miesięcy od dopuszczenia się tego naruszenia. Wobec tego nagana i upomnienie mogą zostać nałożone niezależnie od czasu, jaki upłynął od terminu złożenia oświadczenia. Wymienieni autorzy wskazują na pogląd T. Mordela, iż rozwiązanie to może być uznane za rażące naruszenie praw pracowniczych urzędników samorządowych, a także rozszerzenie zakresu obowiązków pracowniczych, których naruszenie uprawnia pracodawcę do nałożenia kary porządkowej. Do tej pory katalogi zamieszczone w art. 108 § 1 i 2 k.p. traktowane były jako zamknięte, a nakładanie kar za zachowania nieokreślone w tych przepisach – jako wykroczenie przeciwko prawom pracownika<sup>58</sup>.

Dodatkowo art. 32 nakłada na wszystkich pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym na każde żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Z obowiązku wyłączeni są pracownicy samorządowi

<sup>57</sup> Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 10.02.2006 r. w spr. I PK 157/05 pracodawca może wezwać pracownika samorządowego do zaprzestania wykonywania określonych zajęć, które w jego ocenie pozostają w sprzeczności z obowiązkami tego pracownika lub mogą wywołać podejrzenie o jego stronnictwo czy interesowność. Taki pracownik jest w zasadzie obowiązany niezwłocznie podporządkować się takiemu poleceniu pracodawcy, M.P.Pr. 2006/11/597.

<sup>58</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa..., op. cit.*, s. 53; zob. też T. Mordel, *Co zmienia..., op. cit.*, s. 58.

zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi, podlegają mu natomiast doradcy i asystenci zgodnie z art. 33 komentowanej ustawy<sup>59</sup>.

W przypadku oświadczeń majątkowych, inaczej niż w odniesieniu do oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, ustawodawca nie przewidział w ustawie sankcji za niezłożenie oświadczenia oraz złożenie oświadczenia w sposób nierzetelny. Zatem niezłożenie oświadczenia w terminie podlegać będzie odpowiedzialności – kierownik jednostki, w której jest zatrudniony pracownik samorządowy, będzie mógł nałożyć karę upomnienia lub nagany; będą tu miały odpowiednio zastosowanie przepisy art. 109 § 2 oraz 110-113 kodeksu pracy (art. 31 ust. 4 ustawy).

### Uprawnienia pracowników samorządowych

Do najbardziej oczywistych uprawnień pracownika samorządowego należy zaliczyć wynagrodzenie, stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych (art. 36)<sup>60</sup>. Ustęp 2 wskazanego artykułu wymienia składniki wynagrodzenia za pracę przysługujące pracownikowi samorządowemu, do których zalicza: wynagrodzenie zasadnicze (podstawowy, najważniejszy składnik wynagrodzenia), dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę bądź rentę z tytułu niezdolności do pracy, dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługujące na zasadach określonych w odrębnych przepisach (tzw. trzynastka)<sup>61</sup>.

Zgodnie z ustępem 3 art. 36 wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny z tytułu zajmowania danego stanowiska i związanych z tym zadań.

Ustęp 4 przedmiotowego artykułu stanowi podstawę do fakultatywnego przyznania pracownikowi samorządowemu dodatku funkcyjnego. Z kolei ust. 5 umożliwia przyznanie pracownikowi samorządowemu przez podmiot wykonujący czynności z zakresu prawa pracy fakultatywnego dodatku specjalnego, o ile spełniony jest jeden z dwóch warunków, tj. pracownikowi okresowo zwiększono obowiązki służbowe lub powierzono wykonywanie dodatkowych zadań.

Artykuł 36 ust. 6 reguluje zagadnienia związane z możliwością przyznania pracownikowi samorządowemu (z wyłączeniem pracownika zatrud-

<sup>59</sup> Art. 34 ustawy wyłącza pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania oraz sekretarzy z obowiązku poddawania ocenie okresowej, składania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. Rozwiązanie to należy uznać za uzasadnione, ponieważ te kategorie osób są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych na podstawie ustaw ustrojowych.

<sup>60</sup> Wypada wskazać, iż zgodnie z art. 35 ustawy, w okresie zawieszenia stosunku pracy pracownika samorządowego z powodu tymczasowo aresztowanego (zawieszenie następuje z mocy prawa), pracownik samorządowy otrzymuje wynagrodzenie w wysokości połowy wynagrodzenia przysługującego mu do dnia tymczasowego aresztowania.

<sup>61</sup> Zob. Ustawa z dnia 12.12. 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej; Dz.U.97.160.1080 z późn. zm.

nionego na podstawie wyboru) nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Rezygnując z odwołań do innych ustaw, w tym do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, obowiązująca ustawa wprost reguluje zasady określające przyznawanie dodatków za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, odpraw oraz zasad rozliczania kosztów podróży służbowych (art. 38 ustawy).

Dodatek za wieloletnią pracę przysługuje w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

Nagroda jubileuszowa przysługuje w wysokości:

- 1) po 20 latach pracy – 75% wynagrodzenia miesięcznego;
- 2) po 25 latach pracy – 100% wynagrodzenia miesięcznego;
- 3) po 30 latach pracy – 150% wynagrodzenia miesięcznego; (brak odesłania do ustawy o pracownikach urzędów państwowych).
- 4) po 35 latach pracy – 200% wynagrodzenia miesięcznego;
- 5) po 40 latach pracy – 300% wynagrodzenia miesięcznego;
- 6) po 45 latach pracy – 400% wynagrodzenia miesięcznego.

W związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości:

- 1) po 10 latach pracy – dwumiesięcznego wynagrodzenia;
- 2) po 15 latach pracy – trzymiesięcznego wynagrodzenia;
- 3) po 20 latach pracy – sześciomiesięcznego wynagrodzenia.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek, określić ma, w drodze zarządzenia, maksymalne miesięczne wynagrodzenie kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Wójtom (burmistrzom, prezydentom miasta), staroście, wicestaroście, członkom zarządu powiatu oraz marszałkom, wicemarszałkom i członkom zarządu województwa, których stosunek pracy został rozwiązany w związku z upływem kadencji, przysługuje odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy (art. 40 ust 1 ustawy).

W przypadku gdy osoba, o której mowa w ust. 1, zostanie ponownie, w najbliższej kadencji, zatrudniona na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie, odprawa nie przysługuje (art. 40 ust 2 ustawy).

Pracownikowi samorządowemu wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na zasadach określonych w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikom samorządowej sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, wydanych na podstawie Kodeksu pracy (art. 41 ustawy).

Ustawa przewiduje bardziej elastyczne rozwiązania odnośnie czasu pracy pracowników samorządowych. Dotychczas w przypadku pracowników samorządowych nie było regulacji dotyczącej elastycznego czasu pracy (jak to ma miejsce w służbie cywilnej). Ustawowa tygodniowa norma 40-godzinna nie była normą przeciętną ani średnią, była określona sztywno, co rodziło wątpliwość, czy praca w godzinach przekraczających tę normę jest pracą w godzinach nadliczbowych. Ponadto sztywność rozwiązań uniemożliwia efektywną organizację pracy urzędów, dostosowaną do potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

W ostatecznym kształcie nowej ustawy zrezygnowano niestety z pierwotnego zapisu, iż czas pracy pracowników samorządowych nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie 5-dniowym tygodniu pracy, w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 12 tygodni<sup>62</sup>. Taka regulacja niewątpliwie dodatkowo uelastyczniłaby czas pracy pracowników samorządowych i umożliwiła lepsze dostosowanie godzin otwarcia urzędów do potrzeb mieszkańców.

Uelastycznienie godzin pracy w nowej ustawie polega na dodaniu przepisu, iż jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta (art. 42 ust 2).

Przepisu tego nie stosuje się do kobiet w ciąży oraz, bez ich zgody, do pracowników samorządowych sprawujących pieczę nad osobami wymagającymi stałej opieki lub opiekujących się dziećmi w wieku do ośmiu lat (art. 42 ust. 3).

Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje według jego wyboru wynagrodzenie lub czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas na wniosek pracownika może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (art. 42 ust 4).

## Podsumowanie

Obecne regulacje prawne kształtujące status prawny pracownika samorządowego, pomimo kilku zasygnalizowanych potknięć ustawodawcy, należy ocenić pozytywnie<sup>63</sup>. Są one adekwatne do zmian zachodzących na rynku prac oraz wyzwań związanych z dalszym rozwojem środowiska samorządowego. Dają one szansę na kształtowanie bardziej racjonalnej i elastycznej polityki kadrowej w administracji samorządowej. Stwarzają podstawę do profesjonalnego i sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego, wolnego od upartyjnienia i przypadkowości. Dzięki obecnym regulacjom jest nadzieja, iż profesjonalna kadra urzędnicza z apolitycznym

<sup>62</sup> Zob. *pierwotny projekt ustawy*; druk projektu nr 752 z dnia 08.07.2008 roku.

<sup>63</sup> Por. też krytyczne oceny obecnej ustawy; T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa...*, op. cit.; P. Wojnicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych – refleksje krytyczne*, Wspólnota 2009, nr 51-52, s. 18 i n.; J. Brzeziński, *Pozory nowej jakości*, Wspólnota 2008, nr 23.



i kompetentnym sekretarzem na czele będzie gwarantowała ciągłość i właściwą organizację pracy urzędu, a stabilność i elitarność zatrudnienia w jednostkach samorządowych, pomimo niezbyt wygórowanych wynagrodzeń, będzie skuteczną zachętą do wstępowania w szeregi pracowniczego korpusu samorządowego.

### Bibliografia

- Bartkowska-Nowak D., *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?*, Sam. Teryt. 2001, nr 7-8.
- Borowicz J., *Zatrudnienie osoby pełniącej funkcję zastępcy wójta na stanowisku sekretarza gminy*, NZS 2010/2/31.
- Brzeziński J., *Pozory nowej jakości*, Wspólnota 2008, nr 23.
- Cudowski B., *Ograniczenia swobody zatrudnienia pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001.
- Ćwiertniak B.M., *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi de lege ferenda)*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008.
- Dąbrowski M., *Zatrudnianie obcokrajowców-obywateli UE w polskiej administracji samorządowej*, PiP 2009/11/56.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna 2010.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Giedrewicz-Niewińska A., *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008.
- Góral Z., *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.
- Górzyńska T., Łętowski J., *Urzędnicy administracji państwowej*, Warszawa 1986.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Marciniak J., *Regulacje wewnętrzne w przedsiębiorstwach*, Warszawa 2007.
- Mordel T., *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, Sam. Teryt. 2009, nr 1-2, poz. 49.
- Opinia prawna Ewy Gierach z dnia 21 października 2008 r. dotycząca rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych*, druk projektu 752; Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl>.
- Piskorz-Ryń A., Ślęczkowska I., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Płażek S., Sieńko-Smaga S., Kawecki K., Bąbiak-Kowalska D., Skwarło R., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009.
- Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2009 r., Nr 50, poz. 398, z późn. zm.).
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Skwarło R., *Ślubowanie*, Wspólnota 2008, nr 50.
- Słownik języka polskiego PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1969.
- Szewc. A. (red.) *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. Warszawa 2011.
- Szewczyk H., *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po wejściu w życie reformy administracji publicznej*, PiZS 1999, nr 12.
- Uchwała Rady Ministrów z dn. 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie (M.P. 08.8.99).
- Uchwała SN z 19 sierpnia 1992 r., w spr. I PZP 54/92*, OSNC 1993, Nr 5, poz. 71.
- Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*; (tekst jedn.: Dz.U. 01.142.1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej* (Dz.U. Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych* (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy* (tekst jedn.: Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
- Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, druk projektu nr 752 z dnia 08 lipca 2008 r.*;  
<http://orka.sejm.gov.pl>.

- Wojnicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych – refleksje krytyczne*, Wspólnota 2009, Nr 51-52, s. 18 i n.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2009 r. w spr. I OSK 683/09; LEX nr 515712, M. Prawn. 2009/18/971, Wspólnota 2009/36/28.
- Wyrok SN z dnia 05 kwietnia 2011 r. w spr. II PK 274/10; G. Prawna 2011/72/14.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2006 r. w spr. I PK 157/05; M.P.Pr. 2006/11/597.
- Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., w spr. IV CK 648/04, OSNC 2006, nr 3, poz. 54.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU z 2007 r., seria A, nr 5, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02; OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.
- Wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02; Dz.U. Nr 199, poz. 1952.

